



PROCESSO N.º: 04.000454.20.95

PREGÃO ELETRÔNICO N.º: 019/2020

OBJETO: Aquisição de carnes de frango, bovina e suína, submetidas a congelamento rápido e individual – IQF, para execução do Programa de Alimentação Escolar – PNAE e das ações de Assistência Alimentar à Rede Socioassistencial, sob gestão da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), conforme especificações constantes no Anexo I do edital.

ASSUNTO: Impugnação aos termos do edital.

IMPUGNANTE: GN Alimentos Ltda.

1 ADMISSIBILIDADE

Impugnação aviada a tempo e modo, proposta nos termos do edital e da legislação aplicável.

2 DO ITEM IMPUGNADO

Em apertada síntese, a Impugnante aduz:

- 1) Que *“no termo de Referencia solicita na composição dos produtos que os mesmos sejam SUBMETIDA AO CONGELAMENTO RÁPIDO E INDIVIDUAL (IQF), ocorre que esse tipo de mercadoria é produzido por apenas 2 empresas no Estado de Minas Gerais”;*
- 2) Que *“mais especificamente no âmbito das licitações, em que o objetivo da Administração é a obtenção de uma obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, o princípio da igualdade visa assegurar que todos os administrados possam se candidatar, em igualdade de condições, para o fornecimento de seus serviços, sem o estabelecimento por parte da Administração de qualquer preferência ou privilégio a um ou a outro. Como ensina José dos Santos Carvalho Filho, a igualdade “significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro”;*
- 3) Que *“o artigo 3o, §1o da Lei 8666/93 positiva o princípio da competitividade. Este princípio implementa o princípio da igualdade ao vedar ao administrador público estabelecer regras ou condições no ato convocatório do certame que, por serem dispensáveis ou desproporcionais*



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

acabem por excluir potenciais competidores, comprometendo, restringindo ou frustrando o seu caráter competitivo. 3 É a competição que proporciona a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração. E para que esse objetivo seja alcançado, é indispensável oportunizar o acesso à competição do maior número possível de licitantes competidores.”;

- 4) Que “*em todos os casos, por ser imposição legal, ao tomar conhecimento de cláusula editalícia impertinente ou irrelevante capaz de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, o administrador público, no exercício do seu poder-dever de autotutela, deverá retificar o ato convocatório a fim de excluir as cláusulas eivadas de vício de legalidade, sob pena de manutenção de sua nulidade”;*
- 5) Requer a procedência da impugnação e a conseqüente exclusão da característica de Congelamento rápido e individual IQF.

Resumidamente, são as alegações.

3 DO MÉRITO:

Resumidamente, a Impugnante alega que a exigência de que o congelamento dos produtos licitados se dê pelo método IQF (Individually Quick Frozen) deve ser retirada do edital por restringir excessivamente a competitividade, ferir o princípio da isonomia e ir de encontro com a legislação. Assevera ainda somente 2 empresas no Estado de Minas Gerais produzem mercadoria nos moldes licitados.

Realizada consulta junto à Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, órgão responsável pela elaboração do termo de referência, esta emitiu o seguinte parecer (documento constante nos autos):

“1. Introdução

Trata-se de manifestação técnica a respeito do pedido de impugnação, em face do Edital 19/2020, cujo objeto é a AQUISIÇÃO DE CARNES DE FRANGO, BOVINA E SUÍNA, SUBMETIDAS A CONGELAMENTO RÁPIDO E INDIVIDUAL



– IQF. Em apertada síntese, alega o IMPUGNANTE que as exigências do edital estariam restringindo o caráter competitivo do certame.

2. Análise

2.1. Da adequabilidade técnica da tecnologia IQF

Cumprе mencionar, inicialmente, que as carnes com tecnologia IQF (Individually Quick Frozen) são produtos submetidos a um sistema de congelamento ultrarrápido em que não se formam cristais de gelo no alimento, não alterando suas características de sabor, cor e odor, além de manter os nutrientes inerentes ao produto. Com essa tecnologia, não se faz necessário o descongelamento, o que garante a redução de várias etapas no processo de pré-preparo das refeições. Considerando isso, relacionamos a seguir algumas das principais vantagens da aquisição das carnes IQF:

- a) Possibilidade de uso fracionado do produto, mantendo sua forma e textura, sem necessidade de descongelamento (ou seja, vai direto para panela);
- b) Preparo de cortes uniformes, trazendo mais praticidade e facilidade no porcionamento;
- c) Redução dos custos de preparação, com melhor rendimento e economia de tempo - é possível aproveitar 100% do produto, com real utilização do quantitativo per capita, o que reduz ou praticamente anula o desperdício;
- d) Utilização somente da quantidade necessária, conforme per capita/beneficiário, podendo voltar ao freezer o quantitativo restante. No caso da carne tradicional congelada há um percentual de aparas e perdas, além da necessidade de adequação do per capita real ao volume descongelado;
- e) Menor manipulação do alimento, ou seja, com menor risco de contaminação microbιolόgica, garantindo maior segurança na produçāo;



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

- f) *Redução das demandas por cantineiras/cozinheiras(os) pela agilidade e praticidade no trabalho, considerando, inclusive, os intervalos entre uma preparação e outra nas unidades educacionais e socioassistenciais;*
- g) *Otimização dos espaços nos refrigeradores, já não precisam de descongelamento em geladeira, sendo que muitas unidades educacionais têm deficiência desses equipamentos - as carnes com congelamento tradicional necessitam de descongelamento em geladeira por 24 a 48 horas, e não podem ser recongeladas, conforme determina a legislação sanitária;*
- h) *Possibilidade da execução dos cardápios com carnes nas segundas-feiras, após recessos, feriados e em situações de greves, visto que o produto vai direto para panela, enquanto não seria possível o descongelamento da carne tradicional com a devida antecedência;*
- i) *O tipo de congelamento IQF é uma opção da administração, fundamentada na economia e na qualidade da oferta das ações de segurança alimentar e nutricional, que poderá ocorrer tendo em vista a facilidade, o melhor rendimento e o porcionamento de acordo com o número médio de comensais. Com esta opção de congelamento, os objetivos são principalmente reduzir as etapas no processo de pré-preparo das refeições; garantir a adequada oferta do per capita; e facilitar a produção, agregando qualidade e economia.*

A Prefeitura de Belo Horizonte - PBH, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania - SMASAC, realiza a gestão de diversos programas, projetos e ações, no âmbito da segurança alimentar e nutricional, à luz do direito humano à alimentação e da legislação. Todas as ações de Assistência Alimentar da PBH têm como objetivo o atendimento de milhares de crianças, jovens, adultos e idosos, sejam nas unidades educacionais, nas unidades socioassistenciais e nos restaurantes populares. Tais ações são planejadas com técnica e qualificação para ofertar cerca de 100 milhões de refeições anuais.

No contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE destaca-se que os municípios brasileiros possuem demandas de diferentes logísticas em face do número de escolas, número de alunos, tipos de programas realizados e período



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

de permanência dos alunos nas unidades educacionais. Tais condições demandam especificidades de atuação para garantir o atendimento regular, permanente e adequado para todos os estudantes. Em Belo Horizonte, são 557 unidades municipais e parceiras, mais de 210 mil alunos, mais de 82 milhões de refeições/ano, o equivalente a uma média superior a 410 mil refeições/dia. A PBH conta com uma equipe de 75 nutricionistas, no quadro técnico do PNAE, que planejam, executam e avaliam as ações do PNAE com zelo e total responsabilidade, pensando sempre no melhor atendimento aos alunos, que é a maior e melhor referência para profissionais e famílias.

As unidades educacionais possuem estrutura e logística próprias, com funcionamento de segunda a sexta-feira, e com cardápios planejados de acordo com as diretrizes técnicas do FNDE – Resolução FNDE Nº 06, de 08 de maio/2020. Nesse sentido, é importante destacar que as carnes IQF, como vimos, são opções que permitem maior qualidade, armazenamento eficiente, fácil manuseio e rápido preparado, diminuindo perdas e desperdícios. Tais características são vantajosas ao erário público, considerando a execução dos cardápios e as características específicas do complexo universo escolar, cuja adesão às refeições é voluntária, e também envolvem inúmeras situações que impactam no planejamento e na rotina de uma unidade de alimentação e nutrição, inclusive recessos, excursões e greves. Desta forma, algumas das vantagens já elencadas contribuem também para minimizar possíveis limitações de estrutura física das unidades educacionais municipais e filantrópicas, proporcionando melhor organização e fluxo da produção de até cinco tipos de refeições/dia.

Já as unidades socioassistenciais atendem centenas de pessoas (crianças, jovens, adultos e idosos), em sistema de acolhimento institucional, sendo 92 unidades, com preparo de até sete tipos refeições/dia, de domingo a sábado, quase 07 milhões de refeições/ano, sendo fundamental estabelecer estratégias de funcionamento que atendam com maior facilidade e agilidade os aspectos da produção adequada e segura, do ponto de vista nutricional e sanitário. Conforme já destacado, a carne IQF traz esses benefícios.



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

*Cumprе ressaltar, ademais, que a carne com tecnologia IQF é regulamentada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, como todas as outras carnes, sendo exigidas no Edital de Licitação as mesmas condições legais e sanitárias pertinentes, não havendo qualquer vedação legal na sua utilização/aquisição pelo Município. Ademais, cabe informar que esse tipo de produto já é utilizado há anos em outras cidades de grande, médio porte e até pequeno porte, no âmbito do PNAE e de outros serviços públicos, tendo em conta o caráter nutritivo, as condições operacionais e o custo benefício. Em Belo Horizonte, a carne IQF, desde que contratada, **recebeu avaliação positiva pela equipe técnica, mas principalmente pelas cantineiras, gestores institucionais e beneficiários, reduzindo em grande medida as ocorrências relacionadas à qualidade dos produtos cárneos historicamente adquiridos.***

2.2. Da comprovação fática da não restrição da competitividade da aquisição de carnes, na modalidade IQF

Isto posto, passa-se à análise do argumento sobre a suposta restrição do caráter competitivo do certame licitatório pela opção pela aquisição da carne IQF. Nesse ínterim, destaca-se que existem diferentes empresas no Brasil que utilizam a tecnologia IQF.

Em relação à alegação que a opção pela aquisição de carnes submetidas a congelamento rápido e individual – IQF possa restringir a competitividade, torna-se importante destacar que tal afirmativa não condiz com a realidade, uma vez que o histórico dos certames realizados pelo Município não demonstra tal fato.

Analisando-se o pregão realizado em 2019 com a mesma exigência de congelamento IQF (PE 27/2019), verifica-se que 08 empresas participaram ativamente da disputa. Já o pregão de carne in natura (PE 26/2019) que não exigiu tal característica teve a participação de 09 licitantes, ou seja, praticamente o mesmo número de empresas.

Sendo assim, fica demonstrado de forma incontroversa que a opção pelo tipo de congelamento (com ou sem a utilização da tecnologia IQF) não interferiu na competitividade dos referidos certames, sendo frágil utilizar tal argumento para



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

questionar a realização do certame in situ nas condições previstas no instrumento convocatório.

Quanto aos preços, ressalta-se que para elaboração dos preços médios de referência do processo licitatório, foram realizadas três cotações diferentes, sendo observada compatibilidade com as pesquisas de preços (médios) das carnes tradicionais, somando isso aos benefícios relacionados.

Cumprе ainda ressaltar que o Município de Belo Horizonte também faz aquisição de cortes de carnes com congelamento tradicional, bem como de carnes oriundas da agricultura familiar, fomentando as atividades de desenvolvimento sustentável, conforme previsto nas diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Para 2020, a SMASAC prevê ainda a realização de duas licitações de carnes (congelamento tradicional) e a realização de um Chamamento Público para aquisição carnes suínas (congelamento tradicional) da Agricultura Familiar.

Em síntese, a existência de múltiplos licitantes capazes de fornecer o gênero de carnes, na modalidade IQF, a compatibilidade do preço de mercado, bem como a aquisição, por parte da SMASAC, de outros tipos congelamento de carnes são elementos fáticos que refutam a alegação de que haveria suposta restrição de competitividade no certame em tela.

Destaca-se, finalmente, que a possibilidade de exigir carnes congeladas através da tecnologia IQF (Individually Quick Frozen) já foi discutida e aprovada pelo TCE/MG. Vejamos:

“1) Restritividade da exigência de adoção de sistema de congelamento IQF para o produto do Lote 2 (carne bovina moída cozida e congelada);

Consta da documentação apresentada pelos defendentes, às fls. 862/864, documento intitulado “Justificativa para a aquisição do produto em congelamento IQF”, nos seguintes termos:



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

A Secretaria Municipal de Educação – SMED, através da Gerência de Alimentação Escolar, gerencia, a nível municipal, o Programa de Alimentação Escolar – PAE, e procura, a cada compra e gêneros alimentícios, melhorar a qualidade da alimentação servida na rede municipal, bem como, garantir a segurança alimentar dos escolares.

Dentro desses parâmetros de qualidade e segurança alimentar, resolvemos, a partir do segundo semestre de 2009, substituir a carne bovina moída ou em cubos, músculo, limpa e magra, congelada, embalagem em saco plástico transparente de 2 Kg, (...) por carne bovina moída cozida e congelada (...) em túnel de congelamento IQF (...).

O congelamento IQF (Individually Quick Frozen) consiste em um sistema ultra rápido, proporciona a formação de cristais de gelo muito pequenos, que não alteram as características do produto e o deixa individualmente congelado.

(...)

O congelamento por IQF (...) não compromete a qualidade nutricional, não afeta os teores de vitamina, proteínas e carboidratos do produto.

(...) vantagens observadas no produto em que o congelamento é IQF (Individually Quick Frozen):

- Redução de custo com gás e menor mão de obra, pois a cocção é mais rápida e o processo de descongelamento poderá ser feito no momento da cocção do produto;*
- Facilidade no preparo;*
- Sem risco microbiológico no descongelamento;*
- Rendimento 100%;*
- Maior shelf life;*
- Garantia da qualidade e segurança alimentar;*
- Diminuição em 30% do per capita adquirido em compras anteriores.*

(...)

Dessa forma, o município de Governador Valadares não quis impor o sistema de congelamento IQF, mas, após pesquisa de mercado, constando experiências de outros municípios, a produção e comercialização do produto por várias empresas no país e principalmente, para solucionar um ciclo de reclamações constantes das escolas, quanto à qualidade do produto anteriormente comprado.

(...)



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

As escolas receberam e utilizaram o produto, ressaltando sempre para a Gerência de Alimentação que os problemas com a qualidade, descongelamento e preparo da carne haviam sido solucionados.

Foi juntada, ainda, cópia de Dissertação (apresentada à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências, Área de Concentração: Ciência e Tecnologia de Alimentos), que trata da matéria, às fls. 865/946, apresentando o seguinte entendimento:

O tipo de conservação utilizada irá definir o tempo de vida útil ou de conservação do produto. Entretanto, esta conservação deve ser tal, que o alimento conserve ao máximo suas qualidades sensoriais e nutritivas, como também a segurança para o consumo.

(...)

O congelamento é uma operação importante na conservação de alimentos que visa em primeiro lugar evitar a deterioração e também inibir o desenvolvimento de micro-organismos patogênicos responsáveis por problemas de saúde pública.

(...)

A velocidade do processo de congelamento é um fator importante para a qualidade final do produto. No congelamento lento há remoção de água das células e grandes cristais de gelo são formados, podendo ocorrer danos físicos aos tecidos e paredes celulares. Desse modo, durante o processo de congelamento, a estrutura dos tecidos pode ser rompida, provocando exsudação e perda de líquidos ocasionando reações indesejáveis que resultam no desenvolvimento de aroma e sabores indesejáveis, redução do valor nutricional e, principalmente, alterações na textura e aparência dos alimentos após o descongelamento. No congelamento rápido os cristais de gelo formados são menores e a qualidade final do produto tende a ser superior (Halász et al, 1982)

(...)

Pelas razões e fundamentos apresentados na defesa, me coaduno com entendimento do Parquet de Contas e considero devidamente motivada nos autos a exigência editalícia”.

(TCE/MG – Denúncia n.812432 – Relator Conselheiro José Alves Viana. Julgamento em 22.04.14)



SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
DIRETORIA CENTRAL DE COMPRAS

EMENTA: DENÚNCIA – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR – SUSPENSÃO DO CERTAME – APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS PELO JURISDICIONADO – ACOLHIMENTO – REGULARIDADE DO EDITAL EXAMINADO – IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA – REVOGAÇÃO DA SUSPENSÃO – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS – COMUNICAÇÃO ÀS PARTES.

1) De acordo com as justificativas apresentadas pelas nutricionistas, às fls. 86 a 91, o congelamento IQF – “individual quick freezing” – permite o fracionamento do produto sem necessidade de descongelar o bloco inteiro de carne, o que possibilita o rendimento de 100% do produto, sua conservação por longo período ou uso imediato, evita desperdício, reduz custos com gás e mão de obra, e conserva o nível de gordura do produto. 2) Quanto às razões para utilização da embalagem “retort pouch”, exigida para o peito de frango, destaca-se a preservação de nutrientes, a manutenção das qualidades sensoriais do alimento, a dispensa de refrigeração e de uso de conservantes e agentes químicos, a segurança alimentar oferecida por esse tipo de embalagem, que garante longo prazo de validade e permite que o frango esteja pronto para uso, bastando aquecê-lo. 3) Considera-se regular o edital do pregão presencial sob exame, julgando-se improcedente a denúncia e revoga-se a medida cautelar concedida.” (grifos nossos).

(TCE/MG – Denúncia n.862800 – Relatora Conselheira Adriene Andrade. Julgamento em 30.10.12)

O TCE/SP também se pronunciou sobre a possibilidade de tal exigência no Exame Prévio de Edital – Tribunal Pleno – Sessão de 19-02-2014 – Municipal:

“Representações: TC-003131.989.13-9

TC-003133.989.13-7

TC-003154.989.13-1

(...)

2. VOTO

(...)

2.2 No tocante à carne congelada, com a descrição IQF, a impugnação é improcedente. (g.n)

A sigla IQF deriva da expressão inglesa “individually quick frozen”, que se refere a um congelamento rápido individualizado, método que, de acordo com pesquisa realizada por minha Assessoria¹, reduz as perdas por desidratação do produto e preserva as características nutricionais dos alimentos, sendo utilizado não só para carnes, como também aves, pescados, frutas etc.



Impende destacar que questão análoga já foi, em outras oportunidades, enfrentada por esta Corte, que não a considerou ilegal ou restritiva.(g.n)
A exigência está inserida no âmbito da competência discricionária do administrador que, em uma análise sumária, objetiva e abstrata da matéria, não ostenta manifesta ilegalidade ou restrição à ampla competição.
Nesse sentido são as decisões proferidas por este E. Plenário, nos autos do TC-96.989.13-2 2 e TC-1253.989.13-1 3 , sob as relatorias do Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO e da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, respectivamente.(...)” (grifos nossos)

3. Conclusão

Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, entendemos pelo NÃO ACATAMENTO DA IMPUGNAÇÃO apresentada”.

4 CONCLUSÃO

Em conformidade com o Parecer exarado pela Diretoria de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, conheço da impugnação apresentada pelo Impugnante GN Alimentos Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o edital impugnado em seus exatos termos.

Belo Horizonte, 26 de maio de 2020.

Original assinado
Rogério Ferreira Cabral
Pregoeiro